الموازنة العامة في النظام الاقتصادي الإسلامي

د. سعد اللحياني

مقدمة

من المعلوم أن المقصد العام من التشريع الإسلامي هو تحقيق مصالح العباد في العاجل والآجل معا بجلب النفع لهم ودفع الفساد عنهم. والدولة في النظام الإسلامي هي جزء منه، تقوم بتحقيق أهداف وتنفيذ وظائف معينة. وتتمثل الوظيفة العامة للدولة في رعاية مقصد الشريعة في الأمة. ويدخل تحت هذه الوظيفة العامة الكثير من الوظائف التفصيلية التي تتصل برعاية الدين وسياسة الدنيا.

إن قـــيام الدولة بهذه الوظائف يتطلب إنفاقا ماليا وتدبيرا للموارد المالية اللازمة لذلك، وتعتبر الموازنة العامة أحد الجوانب التنظيمية الهامة لمالية الدولة. فالموازنة العامة أداة تخطيطية للنشاط العام للحكومة، حيث تعـــبر تلك الموازنة عن نهج الحكومة لتحقيق الأهداف والسياسات التي تتطلع إليها وأسلوبها في إدارة الأموال العامة.

مفهوم الموازنة العامة

للموازنة العامة مفهوم محدد، فبالرغم من اختلاف التعريفات التي وضعت للموازنة العامة إلا أنه يمكن القـــول إن الموازنة العامة تمثل **بيانا معتمدا يتضمن تقديرا لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة زمنية مستقبلية – غالـــبا مـــا تكون سنة – بقصد تحقيق أهداف معينة**. والموازنة بهذا التحديد تتضمن عدة صفات، فهي أولا تقدير، أي أن أرقام الإيرادات والنفقات التي تتضمنها لا تمثل إيرادات فعلية أو نفقات فعلية، بل هي تقدير لما يتوقع تحصيله وإنفاقه في فترة محددة قادمة. وهي ثانيا تتطلب اعتمادا أو إقرارا من أهل الحل والعقد من الأمة، الذين يمكن أن نطلق عليهم السلطة السياسية. وكذلك – ثالثا – فإن الموازنة العامة تتصف بالدورية، فهي تعد وتعـــتمد عن فترة زمنية محددة ثم يعاد إعدادها واعتمادها لفترة أخرى وهكذا. وأخيرا فإن الموازنة العامة بهذا التنظيم والتحديد يقصد بها تحقيق أهداف معينة تدخل تحت إطار الوظيفة العامة للدولة الإسلامية.

مفهوم بيت المال

بـــيت المـــال تعبير استخدم في صدر الدولة الإسلامية للدلالة على المكان الذي تحفظ فيه الأموال العامة للدولـــة الإسلامية إلى حين صرفها ، وكان يسمى " بيت مال الله " أو " بيت مال المسلمين ". ثم بعد ذلك أصبح مفهوم بيت المال أعم من كونه دالا على مكان معين لحفظ المال إذ أصبح يعبر عن شخصية اعتبارية لها ذمـــة مالية تثبت الحقوق لها وعليها، وهذا ما يفهم من قول الإمام الماوردي: (بيت المال عبارة عن الجهة لا المكان). وقد اختلف في أول من وضع بيت المال فقيل أبو بكر الصديق رضي الله عنه وقيل عمر بن الخطاب رضي الله عنه لمّا دون الدواوين. وعلى كل حال فبيت المال لم يعد له وجود بهذا المفهوم في العصر الحديث.

نشأة الموازنة العامة

بالـــرغم من أن المسلمين عرفوا تنظيمات مالية هامة فيما يتعلق بإدارة الأموال العامة، إلا أن الموازنة العامـــة بمفهومها الدقيق المحدد لم تنشأ إلا في وقت متأخر نسبيا في كل من انجلترا وفرنسا حين أصبح للبرلمان حق الإقرار المسبق لكل من الإيرادات والنفقات العامة وذلك في أوائل القرن التاسع عشر الميلادي. ومع ذلك فـــإن هناك من التنظيمات المالية التي عرفتها الدولة الإسلامية ما يشكل تأصيلا لفكرة الموازنة العامة، ففكرة التقدير المسبق لبعض أوجه الإيرادات العامة والنفقات العامة عرفت من خلال خرص (أي تقدير) الزكاة الذي عُمـــل به في عهد النبي صلى الله عليه وسلم وعهد الخلفاء الراشدين من بعده، وكذلك خرص ثمار خيبر التي دفعها الرسول صلى الله عليه وسلم لليهود مساقاة بالنصف. كما أن تدوين الدواوين في عهد الخليفة الراشد عمر بن الخطاب لضبط الصرف وتنظيمه يتضمن تقديرا للنفقات العامة. كما كان للدولة الإسلامية فيما بعد تنظيمات مالية متقدمة في تقدير الجزية والزكاة كما جاء عند النويري في نهاية الأرب والخوارزمي في مفاتيح العلوم. وقد حاول بعض الباحثين الاستشهاد بهذه التنظيمات على وجود الموازنة العامة في الدولة الإسلامية، ولكن هذا غير صحيح فالموازنة العامة مفهوم محدد، كما سبق، والتنظيمات التي عرفتها الدولة الإسلامية، وإن كانت تشكل تقدما في ذلك العهد في مجال التنظيم المالي والإداري، إلا أنها لا تمثل موازنة عامة تشمل تقدير الإيرادات والنفقات والمقابلة بينهما وعرضها على جهة معينة لإقرارها.

أهداف الموازنة العامة

تهدف الموازنة العامة بشكل عام إلى تحقيق عدة أغراض يمكن اعتبارها وظائف للموازنة العامة. ويمكن إجمـــال هـــذه الأهداف في أهداف رقابية، وأهداف إدارية، وأهداف تخطيطية، وأهداف اقتصادية اجتماعية. وتعتبر الأهداف الرقابية من أبرز أهداف الموازنة العامة، بل إن ظهور الموازنة العامة ارتبط بشكل كبير بتحقيق الـــرقابة على أعمال الحكومة من قبل الجهات النيابية. فالموازنة العامة بما تتضمنه من تقدير مسبق للإيرادات والنفقات العامة يمكِّن المجتمع من خلال ممثليه في المجالس النيابية من مراقبة التصرفات المالية للحكومة، فمشروع المـــوازنة لا يمكـــن تنفيذه إلا بعد اعتماد وموافقة من تلك المجالس والتي يمكن أن يقابلها في النظام الإسلامي سلطة أهل الحل والعقد. أما الأهداف والوظائف الإدارية التي تحققها الموازنة العامة فتتمثل في التأكد من فعالية الحصول على الموارد المالية واستخدامها بطريقة فعالة لتحقيق الأهداف المرجوة. أما الأهداف التخطيطية فتتمثل في كون الموازنة تخطيطا لنشاط القطاع العام والحكومة تُحدد فيه أهداف هذا القطاع ويكيف هيكل الإيرادات العامـــة والنفقات العامة بطريقة تحقق تلك الأهداف. أما الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فهي جزء هام من الأهداف التخطيطية إذ لم تعد الموازنة العامة الحديثة مجرد أسلوب رقابي على نشاط الحكومة، بل أصبحت تمثل أداة الحكـــومة للتدخل في النشاط الاقتصادي وتحقيق أهداف اقتصادية مثل استقرار الأسعار وتحقيق التوظف الكامـــل ورفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع. ويمكن تأصيل كل هذه الأهداف –من حيث المبدأ– في النظام الإسلامي باعتبارها تحقق مقاصد شرعية وهي لا تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية. فالرقابة على الأموال

العامة في إنفاقها وتحصيلها للتأكد من عدم تعرضها للضياع أو السرقة أو الإسراف والتبديد مبدأ مطلوب في الإسلام، ذلك أن حفظ الأموال مقصد من مقاصد الشريعة، وهو يتعلق بالمال العام كما يتعلق بالمال الخاص، بل لعل التشديد في أمر المال العام أكبر باعتبار أنه أكثر عرضة للخيانة فيه أو الإسراف والتبديد، فالله سبحانه وتعالى يقول: **"وما كان لنبي أن يغُلّ ومن يغلُل يأت بما غلّ يوم القيامة"** الآية (سورة آل عمران، الآية ١٦١)، والرسول صلى الله عليه وسلم يحذر من الخيانة في المال العام فيقول: **"من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه كان غلولاً يأتي به يوم القيامة"** (صحيح مسلم)، أما الهدف الإداري بما يتضمن من رقابة على أعمال الإدارة الحكومية، والتأكد أن ما يصرف من أموال عامة يحقق عوائد ومنافع للأمة وأن الأموال العامة مربوطة بالأهداف والأعمال الحكومية، فهو هدف مطلوب أيضاً لما يحققه من حسن استخدام الأموال العامة وتخصيصها وفق الأولويات الشرعية، لأن تلك الأولويات لا يمكن معرفتها إلا من خلال معرفة الأعمال المراد إنجازها لتقديم الأهم على المهم. أما الهدف التخطيطي بما يتضمن من تحديد للبدائل، وتحليل لها ثم اختيار أفضل هذه البدائل فهو أيضا هدف مطلوب نظراً لما يتحقق من خلاله من ترشيد للنفقات العامة، وتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف، ولا شك أن حسن النظر في الأموال العامة مطلوب لأن الإمام كالوكيل فيها، يتصرف فيها بما هو أصلح للأمة وأنفع لها. أما الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فمبناها على أن الدولة الإسلامية ليست مجرد دولة حارسة بالمفهوم المعروف في الأدبيات الاقتصادية، بل هي دولة لها وظائف يمكن أن تتسع لتشمل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المسلم وفق ضوابط شرعية وباستخدام أدوات اقتصادية مشروعة.

قواعد الموازنة العامة

قواعد الموازنة العامة هي الأصول والمبادئ التي تحكم عملية إعداد الموازنة لضمان تحقيق أهدافها خاصة الرقابية منها. وعادة ما تجمل تلك القواعد في قواعد السنوية، والوحدة، والعمومية، وعدم التخصيص، والتوازن.

يُقصد بالسنوية أن يتم إعداد تقديرات الموازنة العامة لفترة زمنية محددة بسنة كاملة، وتكون موافقة السلطات النيابية عليها سنوية.

أما قاعدة الوحدة فيُقصد بها أن تُدرج كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة واحدة ولا يكون هناك تعدد للموازنات.

أما قاعدة العمومية فتعني عدم إجراء مقاصة بين إيرادات ونفقات أي جهة حكومية، بل تدرج كافة الإيرادات العامة وكافة النفقات العامة دون مقاصة بينها.

أما قاعدة عدم التخصيص فتعني أن لا يخصص إيراد معين لنفقة معينة وكذا لا يخصص إيراد إقليم معين للصرف على ذلك الإقليم.

أما قاعدة التوازن فتعني أن تتساوى الإيرادات العامة العادية مع النفقات العامة فلا يكون هناك عجز ولا فائض في الموازنة.

لقـــد كان لهذه القواعد احترام كبير في ظل المدرسة التقليدية لكن الاقتصاديات الحديثة خرجت عن كثير من هذه القواعد.

وفي النظام المالي الإسلامي نجد أن بعض هذه القواعد هو من قبيل المصالح المرسلة التي ليس في الشريعة ما يلزم الأخذ بها أو يلزم بتركها، فقاعدة السنوية (بل تحديد الفترة الزمنية للموازنة عموما) أمر متروك للدولة الإســـلامية أن تأخـــذ فيه بما يتناسب مع ظروفها ويحقق مصالحها الاقتصادية. وكذلك الأمر بالنسبة لقاعدة الوحدة، فطبيعة النظام المالي الإسلامي في إيراداته ونفقاته لا تمنع من الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة، أو تركه، إذا كانت هناك مراعاة لتخصيص بعض الإيرادات، التي من أهمها الزكاة، بمصارفها المنصوص عليها، وعلى ذلك فيمكن أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة في موازنة واحدة، كما يمكن الأخذ بمبدأ التعدد تحقيقا لمزايا هـــذا المـــبدأ. ومع هذا فإن طبيعة تخصيص بعض الإيرادات بمصارف محددة في الاقتصاد الإسلامي تجعل من الأفـــضل للدولـــة أن تفـــرد لهذه الإيرادات مع مصارفها موازنات خاصة، فالزكاة باعتبارها أبرز مثال على الإيرادات المخصصة المصارف، يستحسن أن يكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة. كما يمكن أن يكون لكل إقليم موازنة فرعية مستقلة تحقيقاً لمزايا الموازنة المستقلة من إبعادها عن المركزية والتعقيدات الإدارية، ذلك أن الزكاة لها أهداف اجتماعية، تتطلب تسهيلاً في إجراءاتها، وسرعة في صرفها. ومع ذلك فإن هذا لا يمنع أن تأخذ الدولة بوحدة الموازنة، إن رأت أن بعض الظروف تستلزم الأخذ بهذه القاعدة، فالأخذ بهذه القاعدة، أو الخروج عليها راجع إلى ما يراه ولي الأمر محققاً للمصلحة. وكذلك بالنسبة لقاعدة العمومية يمكن الأخذ بها أو الخروج عنها إذا روعيت قاعدة التخصيص في الإيرادات المخصصة بمصارف محددة كما قد سبق. وفيما يتعلق بقاعـــدة التخصيص فإن المتأمل في طبيعة الإيرادات والنفقات العامة في الاقتصاد الإسلامي يتبين أن هناك من الإيـــرادات مـــا هو مخصص لنفقات معينة، كما أن هناك تخصيصا محليا لبعض هذه الإيرادات، فالنظام المالي الإسلامي يقوم على تخصيص حصيلة الزكاة لمصارف معينة تحقيقاً لأهداف الضمان الاجتماعي، والدعوة إلى الله والجهـــاد في ســـبيله، وهـــذه المصارف هي التي جاءت في قوله سبحانه وتعالى: "**إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الـــــــرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة مـــن الله والله علـــيم حكـــيم.**" (التوبة، ٦٠)، كما يقوم على تخصيص محلي للزكاة بحيث يختص كل إقليم بزكاته. ومنه يتبين أن الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي لا يشترط لها أن تقوم على قاعدة عدم التخصيص، إذ إن هذه القاعدة قد تنافي طبيعة النظام المالي الإسلامي الذي يخصص بعض الإيرادات لنفقات أو أقاليم معينة. ومع ذلك فهناك جزء من الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي لا تتنافى طبيعته مع قاعدة عدم التخصيص، وهو ذلـــك الجـــزء الخاص بالإيرادات التي تنفق على المصالح العامة، والتي تركت لنظر الدولة الإسلامية و لم تربط بـــنفقات معيـــنة أو أقالـــيم خاصة، فهذا الجزء من الموازنة يترك فيه الأخذ بمبدأ التخصيص أو تركه للدولة الإسلامية حيث يجوز لها اتباع ما فيه مصلحة الأمة في الأموال العامة. أما قاعدة التوازن فهي تعني كما سبق عـــدم التخطـــيط لإحـــداث عجز باللجوء لإيرادات استثنائية وعدم التخطيط لإحداث فائض بزيادة حجم الإيرادات عن النفقات المحددة لتمويل الحاجات العامة، وهذه المسألة مرتبطة بشكل أساسي بمدى قدرة الدولة الإســـلامية علـــى اتخاذ الإيرادات والنفقات العامة أدوات مالية تستطيع أن تكيفها هيكلا أو حجما لتحقيق

أهداف محددة، وهو أمر قد يطول شرحه، لكن على وجه العموم نجد أن هناك من الأدوات المالية لدى الدولة الإســـلامية ما يمكنها من إحداث عجز أو فائض في الموازنة العامة مما يمكن معه القول أنه يمكن الخروج عن قاعدة التوازن أو الأخذ بها إذا روعي في ذلك اتخاذ الأدوات المالية المناسبة شرعا. وعلى كل حال فإن التوازن كثيرا ما يقصد به توفر موارد —حتى لو كانت من الاقتراض– لكل ما يُعتمد من النفقات.

دورة الموازنة العامة

يقصد بدورة الموازنة العامة المراحل التي تشمل إعداد الموازنة واعتمادها وتنفيذها والرقابة عليها.

فإعداد الموازنة العامة يقصد به تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة بصورة مفصلة. وهذا يمكن أن يكـــون، كما هو الواقع، من مهمات الإدارات والوزارات الحكومية، أي من مهمات السلطة التنفيذية، فمن المعلوم أن الأصل في إدارة شئون الدولة أنها من مهمة الإمام الذي له أن يستنيب في تصريف أمور الدولة من يختار من الوزراء والعمال، والمصلحة تقتضي أن تتولى أجهزة السلطة التنفيذية أمر إعداد الموازنة نظرا لكونها الأقـــدر علـــى ذلك. ولعل السؤال الذي يمكن طرحه هنا هو هل الأولوية لتقدير النفقات ثم ينظر في تدبير الإيـــرادات اللازمة لتمويلها أم إن الأولوية لتقدير الإيرادات المتوقعة ثم تحدد النفقات بحدود تلك الإيرادات ؟ الحقيقة يمكن القول أنه لا يمكن الإطلاق بأسبقية أحدهما على الأخر في التنظيم الإسلامي، بل إن هناك تفصيلا في الموضوع، فهناك من النفقات العامة ما يتوجب إنفاقه ولو باللجوء لإيرادات استثنائية، ويشمل كل ما هو ضروري، يترتب على تأخيره تحقق ضرر عام، فهذه النفقات يُقرر لها أسبقية التقدير، لكن هناك نوعا آخر من الـــنفقات يمكن تأخيره أو إلغاؤه بلا ضرر فهذا النوع من النفقات يقرر فيه أسبقية تقدير الإيرادات، بمعنى أن إقراره متوقف على وجود إيرادات عامة للدولة. وهذا التفصيل يمكن الاستئناس له بما ذكره الماوردي في كتاب الأحكام السلطانية في تقسيمه للحقوق الواجبة على بيت المال.

أما **اعتماد الموازنة** فيقصد به إقرار الموازنة (بعد إعدادها) وإجازتها والموافقة عليها من قبل السلطة التي لهـــا ذلـــك الحـــق، وهي ما تسمى في الأنظمة الديمقراطية بالسلطة التشريعية. وهذا الاعتماد يعتبر بالنسبة للإيـــرادات موجبا بجبايتها نوعا لا رقما، حيث يمكن أن تتجاوز الإيرادات الفعلية حجم الإيرادات المقدرة أو تقـــل عنها، أما بالنسبة للنفقات فاعتماد الموازنة يعني إجازة الصرف وفق حدود ما تم اعتماده وللبنود التي تم الاعتماد من أجلها، حيث لا يصح أن تقوم الحكومة بالصرف بما يجاوز مبالغ الاعتمادات ولغير البنود التي تم ذلـــك الاعتماد لها، إلا وفق تنظيم يتم إقراره مع الموازنة. وفي الاقتصاد الإسلامي يمكن القول إن الأصل في تدبير أمور الدولة أنه من واجبات رئيس الدولة (الإمام أو نائبه) لكن كما ذكر العلماء فإنه من الواجب على الإمـــام أن يـــشاور أهـــل العلم والخبرة ووجوه الأمة، الذين يطلق عليهم أهل الحل والعقد، وهم أهل العلم الشرعي والخبرة والدراية بشئون ومصالح الناس. ولما كان هذا واجبا على الإمام،ولما كان من حق الأمة المراقبة على الإمام ووزرائه ونوابه فإن حق اعتماد الموازنة يمكن تقريره لسلطة معينة يمكن تسميتها بالسلطة التشريعية، والـــسلطة التشريعية في الدولة الإسلامية إنما تسن القوانين والأنظمة في ظل كتاب الله وسنة رسوله. حيث لها حـــق اعـــتماد الموازنة وإقرارها أو إبداء الملاحظات عليها. ويكون نظر هذا السلطة في الموازنة من جهتين،

الأولى: أن يكون مشروع الموازنة المقدم متضمنا لكل الإيرادات والنفقات الواجبة شرعا خاليا من كل إيراد أو نفقـــة محرمة، والثانية: أن يكون مشروع الموازنة بأرقامه وهيكله وتنظيماته محققا لمصالح الأمة بكفاءة مراعيا لأولويات الإنفاق العام وترتيب المصالح العامة.

أمـــا **تنفيذ الموازنة** فهو يعني مباشرة تحصيل الإيرادات وصرف النفقات خلال السنة المالية وفق ما تم اعتماده وإقراره. وهذا التنفيذ بطبيعة الحال هو من مهمات السلطة التنفيذية بجميع أجهزتها ووزاراتها وإداراتها، حـــيث تلتزم تلك السلطة بنظم ولوائح الموازنة التي تم اعتمادها مع التزامها بمراعاة الحدود الشرعية في ممارسة التحصيل والإنفاق. والأمر فيما يتعلق بطبيعة صلاحيات الأجهزة التنفيذية وحدودها فيه متسع، وهو خاضع للعرف الذي قد يتغير من مجتمع لآخر، ومن وقت أو مكان لآخر، تبعا لما يحقق المصلحة العامة بأفضل وجه. وبالنظر في الأدلة الشرعية وكتابات علماء المسلمين نجد أن هناك كثيرا من القواعد التي يمكن أن تكون منظمة لتنفيذ الموازنة من حيث ضرورة اتباع اللوائح والتعليمات، وأهمية اختيار الموظفين وتأهيلهم، والبعد عن الطرق المكلفة في تحصيل الإيرادات، وعدم الإجحاف بالممول، وكذلك الرفق في التحصيل ومراعاة حقوق أضحاب الأموال وحرماتهم ، وضبط عمليات التحصيل والإنفاق، والحث على سرعة صرف المستحقات لأصحابها.

أمـــا **الرقابة على الموازنة** فتعني التأكد من سلامة الموازنة من حيث الإعداد والتنفيذ، وأن التنفيذ يتم وفق ما هو معتمد، ووفق اللوائح والتعليمات الصادرة. وفي أدبيات المالية العامة عادة ما يتم تقسيم الرقابة من حيث التوقيت إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة، ومن حيث جهة الرقابة إلى رقابة داخلية من قبل السلطة التنفيذية ورقابـــة خارجـــية من قبل سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية، كما قد يتم تقسيمها إلى رقابة حسابية تتعلق بالجانـــب التنفيذي والمحاسبي ورقابة اقتصادية تتعلق بمدى تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وفي جانب التنظـــيم لإسلامي للموازنة يمكن الحديث عن أربعة أقسام للرقابة. الأولى: الرقابة الذاتية، وهي رقابة الإنسان علـــى نفسه في التصرفات في المال العام، فكل مسؤول أو موظف يجب أن يحاسب نفسه في كل ما يتخذ من قرارات بالتحصيل أو الصرف بأن يكون ذلك في حدود ما شرعه الله وفي حدود ما أقره أولو الأمر من أنظمة ولوائح، وأن يراعي حفظ المال العام وحرمته. وأولى الخطوات لضمان تحقق تلك الرقابة حسن اختيار العاملين والمـــوظفين وتـــذكيرهم بمـــراعاة حدود الله. إن هذه الرقابة هي أكفأ أنواع الرقابة، فإذا اجتمع معها القوة والكفـــاءة في أداء العمل فإن كثيرا من التجاوزات التي تحدث في تنفيذ الموازنة العامة ستختفي. ولذلك كان الإمام أبو يوسف في كتاب الخراج كثيرا ما يؤكد على الخليفة هارون الرشيد حسن اختيار العمال ويحدد له مواصـــفات العامـــل في المال العام. الثانية: الرقابة الداخلية، ويقصد بها رقابة كل جهة حكومية على نفسها ورقابة بعض الجهات التنفيذية المسئولة عن الموازنة على الجهات الأخرى، وهذا النوع من الرقابة له أمثلة كثيرة في التطبـــيق الإسلامي فقد كان في الدواوين الإسلامية مجلس (أي قسم) لبيت المال يقوم الموظفون فيه بتنظيم حـــسابات الديوان لإظهار التوافق أو التخالف بين المستندات والحسابات، كما كان ديوان بيت المال يتولى الـــرقابة على صاحب بيت المال ويحاسبه على ما يدخل ويخرج من بيت المال. الثالثة: الرقابة المستقلة، وهي الـــرقابة التي تقوم بها أجهزة مستقلة، وهذا النوع من الرقابة له أيضا أمثلة كثيرة في التطبيق الإسلامي فديوان

الزمام الذي أنشأه الخليفة المهدي العباسي كان يتولى ضبط الحسابات ومراجعتها والإشراف عليها، وهو يشبه الجهـــاز المركزي للحسابات في مصر وديوان المراقبة العامة في السعودية، كما أن ديوان البريد كان من ضمن مهامــــه مراقبة عمال الخراج وموظفي الدواوين في ولايات الدولة والرفع للخليفة بما يقع من مخالفات،كما أن ديوان المظالم كان يتولى من ضمن أعماله النظر في سير أعمال كتاب الدواوين فيما يثبتونه من أموال المسلمين. الـــرابعة: رقابة الأمة، فللأمة في الدولة الإسلامية حق مراقبة رئيس الدولة وسائر ولاتها في أعمالهم وتصرفاتهم الـــتي تخص شئون الدولة، وهذا يعني أن للأمة حق مراقبة تنفيذ الموازنة العامة. وهذا الحق ينطلق من واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وبذل النصيحة، كما ينطلق من وجوب مشاورة أهل الحل والعقد الذين لهم حـــق الإشراف على إدارة شؤون الدولة ومراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية في تطبيقها للموازنة العامة. ويمكن القول إن رقابة الأمة على الموازنة تتم قبل تنفيذ الموازنة وذلك بوجوب اعتمادها أولا كما تتم بعد التنفيذ من خلال مراقبة الحسابات الختامية للدولة.

تصور لموازنة عامة في اقتصاد إسلامي

يمكـــن تقـــسيم الـــنفقات العامة في النظام المالي الإسلامي إلى نوعين: النوع الأول: نفقات مخصصة المـــصارف، وهي التي حددت الشريعة الإسلامية مصارفها، ومن أبرزها الزكاة التي خصصت لمصارف ثمانية محددة في قوله تعالى: "**إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الـــــــرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم**". (التوبة، ٦٠)، كما خصصت محليا بـــصرفها -في بعض وجوه المصارف- في محل جبايتها على القول الراجح، فهذه النفقات يؤخذ فيها بقاعدة التخصيص النوعي والمحلي، كما قد سبق، وهناك أوجه صرف في الزكاة تترك لولي الأمر مثل الإنفاق في سبيل الله والإنفاق على المؤلفة قلوبهم. والنوع الثاني من النفقات هو نفقات غير مخصصة لمصارف معينة، فهذا النوع الـــضابط في إنفاقه هو مراعاة الأولويات فيُبدأ بالأهم من وجوه الإنفاق ثم الأقل أهمية وهكذا كما قد قرره علماء المسلمين.

وعلـــى ذلـــك فإنه يمكن تصور موازنة عامة في اقتصاد إسلامي تتضمن موازنتين مستقلتين، إحداهما موازنة الزكاة والأخرى موازنة المصالح العامة ويمكن تسميتها الموازنة الأساسية.

أولا: مـــوازنة الزكاة: وتتمثل في وجود موازنة مركزية للزكاة على مستوى الدولة وموازنات فرعية على مستوى أقاليم ومناطق الدولة. تتضمن الموازنات الفرعية تقدير إيرادات الزكاة ونفقاتها على المصارف المحلية، وما يفيض عن الموازنة المحلية يرحل للموازنة المركزية، كما أن العجز فيها يسد من الموازنة المركزية للزكاة. أما الموازنة المركزية للزكاة فتتضمن في إيراداتها ما تم تـــرحيله مـــن فوائض الموازنات المحلية، وتتضمن في نفقاتها مخصصات الإنفاق في سبيل الله والمـــؤلفة قلـــوبهم، كما تتضمن تمويل عجوزات الموازنات المحلية. وما يكون من عجز في

الموازنة المركزية للزكاة فيمكن أن يغطى من الموازنة الأساسية المخصصة للمصالح العامة أو من خلال فرض ضرائب أو الاقتراض لمصلحة مصارف الزكاة.

الموازنة الأساسية: وتضم في إيراداها كل الإيرادات غير المخصصة لوجوه نفقات محددة أما في جانب الـــنفقات فيمكن أن تبوب النفقات وفق المصالح والإدارات الحكومية وترتب في داخل كل إدارة حكومية حسب أهميتها وفق ترتيب نسبي معين يمكن أن يسترشد فيه بترتيب المصالح الشرعية وتقسيمها إلى ضروريات وحاجيات وتحسينيات.

بعض المراجـــــــــــــــــــع

- ابن جعفر، قدامة، (ت ٣٣٧هــ). المترلة الخامسة من كتاب الخراج وصنعة الكتابة، تحقيق طلال الرفــــــاعي، ط١، (مكة: مكتبة الطالب الجامعي، ١٤٠٧ هــ).
- الجويني، أبو المعالي عبد الملك بن عبد الله (٤٧٨ هــ). غياث الأمم، تحقيق: عبد العظيم الديب، ط ١، (قطر: الشئون الدينية، ١٤٠٠ هــ).
- السامرائي، حسام الدين. المؤسسات الإدارية في الدولة العباسية، (دار الفكر العربي، ب ت).
- عـــبد الـــوهاب، محمـــد طاهر. الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي، (وقائع ندوة النظم الإسلامية، أبو ظبي، ١٨ – ٢٠ صفر، ١٤٠٥ هــ)، الجزء الأول.
- عمر، محمد عبد الحليم. الموازنة العامة في الفكر الإسلامي، (القاهرة: جامعة الأزهر، كلية التجارة، مجلة الدراسات التجارية الإسلامية، العدد ١، ١٩٨٤م).
- لاشـــين، محمـــود. التنظيم المحاسبي للأموال العامة للدولة الإسلامية، ط١، (بيروت: دار الكتاب اللبناني، ١٩٧٧ م).
- اللحياني، سعد بن حمدان. الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، (جدة: البنك الإسلامي للتنمية، ط١، ١٤١٧هــ، ١٩٩٧م).
- المـــاوردي، علـــي بن محمد بن حبيب (ت ٤٥٠ هــ). الأحكام السلطانية، ط١، (القاهرة: دار الفكر، ١٤٠٤ هــ).
- أبـــو يوســـف، يعقـــوب بـــن إبراهيم (ت ١٨٢ هــ). الخراج، تحقيق: محمد إبراهيم البنا، (دار الإصلاح).